



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 52.335/3
van 27 november 2012

over

een voorontwerp van decreet 'houdende bepaling van de bevoegdheid van de provincies in de aangelegenheden, vermeld in artikel 5 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen'

Op 6 november 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet 'houdende bepaling van de bevoegdheid van de provincies in de aangelegenheden, vermeld in artikel 5 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 27 november 2012. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Bruno SEUTIN, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 november 2012.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Luidens artikel 2, § 3, eerste lid, van het Provinciedecreet van 9 december 2005² (hierna: het Provinciedecreet) oefenen de provincies voor de aangelegenheden vermeld in de artikelen 4 en 5 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, alleen bevoegdheden en taken uit die hen door of krachtens de wet of het decreet zijn toevertrouwd. Voor zover dit bij decreet is bepaald, oefenen de provincies deze bevoegdheden uit overeenkomstig de bepalingen opgenomen in een bestuursakkoord tussen de Vlaamse Regering en de provincies (artikel 2, § 3, tweede lid, van het Provinciedecreet³). Uit deze bepalingen vloeit voort dat de provincies enkel in het raam van het medebewind bevoegdheden kunnen uitoefenen op het vlak van de culturele en de persoonsgebonden aangelegenheden.

Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe op een algemene wijze vier bevoegdheden te bepalen, in de memorie van toelichting “generieke bevoegdheden” genoemd, die de provincies inzake persoonsgebonden aangelegenheden kunnen uitoefenen, namelijk:

- het opstellen van een sociale kaart voor hun werkingsgebied (artikel 2 van het ontwerp);
- het uitoefenen van een ondersteunende rol inzake sociale planning (artikel 3);
- het stimuleren en het ondersteunen van netwerken in de welzijns- en gezondheidssector (artikel 4);
- het voeren van een impulsbeleid ter uitvoering van het Vlaams welzijns- en gezondheidsbeleid (artikel 5), met uitzondering van de structurele subsidiëring van instellingen en organisaties die werkingssubsidies ontvangen van de Vlaamse Gemeenschap ter ondersteuning van de werkings- en personeelskosten, en dit op voorwaarde dat die bevoegdheid wordt uitgeoefend overeenkomstig de bepalingen van het bestuursakkoord bedoeld in artikel 2 van het Provinciedecreet.

Daarnaast worden de provincies gemachtigd om de als bijlage bij dit ontwerp vermelde initiatieven verder te blijven ontplooien (artikel 6 van het ontwerp).

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Zoals deze bepaling zal luiden met ingang van 1 januari 2014.

³ *Ibidem*.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

OPSCHRIFT

3. Aangezien bij sectorale decreten eventueel nog andere bevoegdheden kunnen worden toegekend aan de provincies, verdient het aanbeveling het opschrift te redigeren als volgt:

“Voorontwerp van decreet houdende toekenning van bepaalde bevoegdheden aan de provincies in de aangelegenheden vermeld in artikel 5 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen”.

DISPOSITIEF

Artikel 5

4.1. Luidens artikel 5, eerste lid, van het ontwerp zijn de provincies bevoegd voor het voeren van een impulsbeleid ter uitvoering van het Vlaams welzijns- en gezondheidsbeleid overeenkomstig de bepalingen van het bestuursakkoord als vermeld in artikel 2 van het Provinciedecreet.

4.2. Hoewel in artikel 5, eerste lid, is vermeld dat het impulsbeleid wordt gevoerd door de provincies, wordt niet bepaald wat onder de term “impulsbeleid” moet worden verstaan. Niettegenstaande in de memorie van toelichting ervan gewag wordt gemaakt dat het impulsbeleid “kadert in de beleidsprioriteiten van de Vlaamse Regering”⁴ en dat “ook het regeerakkoord, de beleidsnota, de beleidsbrieven en de bestuursakkoorden (...) de contouren aan[geven] van de beleidsprioriteiten [inzake het impulsbeleid]”, blijkt dit alles niet uit de tekst van het ontwerp. Het ontwerp dient op dit punt te worden aangevuld.

4.3. Op grond van artikel 5, eerste lid, van het ontwerp dienen de provincies een impulsbeleid te voeren overeenkomstig een bestuursakkoord vermeld in artikel 2 van het Provinciedecreet.

Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft opgemerkt in zijn advies 50.557/3 van 29 november 2011 over het ontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 29 juni 2012 ‘tot wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005’, kunnen de bevoegdheden van de provincies niet worden geregeld in een bestuursakkoord, maar dient dit daarentegen in beginsel bij decreet te gebeuren.⁵ Bijgevolg kunnen in een bestuursakkoord geen normatieve bepalingen betreffende de bevoegdheden van de provincies worden opgenomen.

Bovendien staat artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, waarbij een algemene uitvoeringsbevoegdheid wordt toegekend aan de Vlaamse Regering, in beginsel eraan in de weg, enerzijds, dat het vaststellen van nadere regelen in een bepaalde aangelegenheid door de decreetgever wordt opgedragen aan een andere overheid dan de Vlaamse Regering en,

⁴ Volgens de gemachtigde zijn deze niet enkel te vinden in decreten en verordenende bepalingen.

⁵ *Parl.St.* VI.Parl. 2011-12, nr. 1493 /1, 167.

anderzijds, dat de beslissingsruimte van de Vlaamse Regering op dit stuk wordt ingeperkt doordat de Vlaamse Regering samen met andere partners die regeling dient aan te nemen. Dit klemmt des te meer nu niet valt uit te sluiten dat het bestuursakkoord dat wordt gesloten tussen de Vlaamse Regering en de provincie en de erin afgesproken bevoegdheidsbepaling ook een (verordenende) weerslag heeft op derden, bijvoorbeeld op de inwoners van de provincie, aangezien het impulsbeleid, blijkens de memorie van toelichting, precies betrekking heeft op het tegemoetkomen aan nieuwe noden.

Artikel 6

5.1. Bij artikel 6 van het ontwerp worden de provincies gemachtigd om de als bijlage bij het ontwerp gevoegde lijst van initiatieven voort te zetten.

In de memorie van toelichting wordt hiervoor de volgende verantwoording gegeven:

“Deze bepaling bouwt voort op het Witboek⁶] waarin staat dat de provincie inrichter kan zijn van ‘bepaalde instellingen van provinciaal belang’. In bijlage bij het decreet is een lijst opgenomen van deze instellingen van provinciaal belang.”

Gevraagd naar een preciezere en adequatere verantwoording in het licht van het gelijkheidsbeginsel heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“De beperkte lijst van initiatieven die als bijlage bij het decreet is gevoegd, is opgesteld in samenspraak met de provincies. Het betreft een aantal organisaties met een dermate specifiek karakter dat ze niet gevat worden door de decretale bepalingen in voorliggend decreet, maar ook niet konden overgenomen worden door de Vlaamse overheid omwille van bestaande regelgeving. Aangezien deze instellingen grotendeels afhankelijk zijn van provinciale subsidies was het tevens geen optie dat de provinciale subsidiestroom zou stopgezet worden. De werking van andere welzijns- en zorgorganisaties valt wel onder het decreet of wordt, eveneens in samenspraak met de provincies, overgenomen door de Vlaamse overheid. In een beperkt aantal gevallen is geopteerd voor stopzetting van provinciale subsidies, wat geenszins de toekomstige werking van de organisaties in kwestie hypothekeert.”

Het verdient aanbeveling deze verantwoording in de memorie van toelichting op te nemen.

5.2. Artikel 6 van het ontwerp doet ook de vraag rijzen naar de verhouding ervan met het bepaalde in artikel 2, § 3, van het Provinciedecreet. Uit deze laatste bepaling vloeit immers voort dat de provincies enkel in het raam van het medebewind bevoegdheden kunnen uitoefenen op het vlak van de culturele en de persoonsgebonden aangelegenheden.

⁶ Het zogenaamde “Witboek van de interne staatshervorming”.

Het verdient aanbeveling dat in de memorie van toelichting ook op dat punt enige toelichting zou worden gegeven.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT